

ЭТНОС, ОБЩЕСТВО, ГОСУДАРСТВО

© ЭО, 2004 г., № 6

В. Р. Филиппов

АСИММЕТРИЧНАЯ КОНСТРУКЦИЯ ЭТНИЧЕСКОГО ФЕДЕРАЛИЗМА

Теряя форму, гибнет красота...

А. Солоухин

Разностатусность и, соответственно, разноправность субъектов федеративного государства, конъюнктурная дифференциация политики Центра в отношении территорий поставили в конце прошлого тысячелетия под вопрос само существование Российского государства. Многие исследователи, так или иначе трактовавшие со-стояние федеративных отношений в РФ в середине 1990-х годов, сходились во мнении, что “ключевой проблемой в развитии базовой модели российского федерализма” в то время стал “четкий выбор между системой симметричной (одноуровневой) и асимметричной (многоуровневой) Федерации или же достижение четко понимаемого и четко регулируемого баланса этих моделей”¹.

Заключение двусторонних, эксклюзивных, не согласованных с другими субъектами федерации договоров и соглашений между избранными субъектами и федеральным Центром довели “асимметрию” российской федеративной модели до абсурда. Но дебаты по поводу договорных отношений – это сюжет для отдельного исследования. В этой статье мы рассмотрим полемику по поводу конституционно-статусных различий субъектов Российской Федерации. Мы исходим из постулата, согласно которому “формальная асимметрия описывает очевидное (закрепленное в конституциях и законах) неравноправие субъектов федерации”, принципиально важно при этом “отсутствие равноправия субъектов федерации, а не их равенство, так как фактическое равенство недостижимо”².

Этническое основание асимметрии отечественной модели федерализма

Этническое основание легитимизации “асимметрии” отечественной модели федеративного устройства очевидно и, как это ни странно, не только не камуфлируется, но и открыто декларируется апологетами этнического федерализма. Казалось бы, претензия на демократизацию и построение гражданского общества никоим образом не могут согласовываться с ранжированием статусов субъектов федерации в зависимости от этнической принадлежности населения, проживающего на их территории.

Однако вопреки здравому смыслу в годы правления Б. Ельцина именно этническая детерминанта асимметрии Российской Федерации в официальной риторике и этнополитической публицистике провозглашалась едва ли не высшим достижением постсоветской демократии. Соответственно этническая модель федеративного государства интерпретировалась как российский вклад в теорию федерализма. В многочисленных трудах, посвященных интересующему нас сюжету, идеологи этнического федерализма приводили весьма своеобразные аргументы в пользу консервации привилегированного положения этногосударственных образований в составе РФ.

Так, например, С. Сироткин декларировал, что “выравнивание статуса субъектов федерации в России... – это тупиковый путь (здесь и далее в цитатах курсив мой. – В.Ф.). Именно потому, что *многие этносы*, существующие в рамках Российской Федерации, для того чтобы сохранить собственную идентичность, *нуждаются в иных формах управления*, чем русское население Воронежской губернии”³. В приведенной цитате со всей очевидностью явлено логическое противоречие. По мнению автора, для сохранения идентичности нерусского населения нужны *особые формы управления* на территориях его проживания. Но тогда русские так же, как и представители иных этнических групп, не имеющих “собственной” республики в составе РФ (если следовать логике автора), тоже нуждаются в *особых формах управления* для сохранения собственной этнокультурной идентичности. Не будем здесь полемизировать о необходимости *особых форм управления* для воспроизведения этнокультурной специфики (тезис сам по себе весьма сомнительный). Но почему для обеспечения *особых форм управления* нужен *особый статус территории проживания* и почему этим особым статусом должны пользоваться лишь избранные этнокультурные общности? Каким образом коррелируют между собой форма управления и статус территориальной единицы? Почему этнокультурные особенности населения побуждают не дифференцировать, а ранжировать субъекты федерации?

Рационального ответа на эти вопросы в трудах сторонников этнического федERALизма мы не находим. Чаще всего их аргументация ограничивается не вполне понятными умозаключениями. И. Барциц формулирует положение, согласно которому “равноправие не означает абсолютной тождественности правового статуса”⁴. М. Столяров воспроизводит эту идеологему таким образом: “Равноправие не предполагает абсолютного тождества (прав. – В.Ф.), поэтому на повестку дня федERALизации России встает вопрос достижения единства в разнообразии”⁵. Прежде всего неясно, как это равноправие не предполагает тождества прав? Равноправие – это и есть равенство, т.е. тождественность прав. И кто же возражает против единства в разнообразии, если разнообразие понимается как этнокультурное разнообразие населения федерации вообще и ее субъектов, в частности. Но ведь у М. Столярова речь идет о *разнообразии прав*. А вот при условии разнообразия прав субъектов сохранение единства федерации вызывает серьезные сомнения.

В том же контексте следует воспринимать и аргументацию в пользу этнической асимметрии федеративного устройства, предложенную Р. Абдулатиповым. Размышления по поводу заключения федеративного договора приводят его к мысли о том, что этот документ “закрепляет разнотипность субъектов Федерации, но лишь по форме”, что, “несмотря на разнотипность, подведена база под их равноправие”. Разумным и заслуживающим поддержки признается тот факт, что, “исходя из сложившихся традиций, за республиками в составе Российской Федерации закрепляется статус государственных образований”. Тем самым, по мнению этого исследователя, “решена очень важная проблема: найден баланс интересов, традиций различных субъектов Федерации”⁶. Остается выяснить, что же закрепляет федеративный договор – разнотипность или разностатусность субъектов. Очевидно, что в первом случае речь идет о разнообразии субъектов, находящихся на одном таксономическом уровне, тогда как во втором случае подразумевается иерархичность субъектов. Кроме того, различия эти носят отнюдь не формальный характер. И баланс интересов найден только с точки зрения тех, кто пользуется благами этнократии, но никак не с точки зрения тех, кто оплачивает пресловутые различия исторических традиций.

Еще одна тенденциозная интерпретация своеобразного равноправия субъектов Российской Федерации принадлежит Е. Козловой и О. Кутафину. Они, в частности, полагают, что “равноправие субъектов, разумеется, не означает, что все субъекты РФ имеют одинаковые права. Республика в составе РФ является государством,

и она, конечно, не может иметь одинаковые права, скажем с автономным округом. Вместе с тем, бесспорно, равноправными являются все республики в составе РФ, все области и края, города федерального значения, автономные области и автономные округа⁷. Обилие всех этих “разумеется”, “конечно”, “бесспорно” в этом маленьком фрагменте свидетельствует о том, что авторы и сами не очень верят в столь своеобразное прочтение Основного Закона. Конституция РФ заслуживает самой взыскательной критики, но не стоит искать в ней то, что в ней заведомо отсутствует. М. Золотарева по поводу такого рода аргументации справедливо отмечает: “Непонятно, почему республика *не может* иметь одинаковые права с другими субъектами Федерации? Может, вопрос надо ставить иначе: почему республика *не хочет* иметь одинаковые права с другими субъектами Федерации? Почему республике выгодно иметь специфический статус и почему другие субъекты Федерации и федеральный Центр *должны считаться с этим ее желанием?* Странным выглядит предположение о равноправии субъектов Федерации только в рамках конкретной разновидности субъектов Российской Федерации. Российская Конституция ничего не говорит о том, что республики равноправны только республикам, краям только краям и т.п.”⁸.

В континууме суждений представлены и более взвешенные интерпретации конституционного положения о равенстве субъектов Российской Федерации. По мнению Ф. Мухаметшина, оно «предлагает равные “стартовые условия” для определения объемов государственно-властных полномочий, пределы и содержание которых ограничены Конституцией Российской Федерации»⁹. Иными словами, субъекты равны в своем праве требовать от федерального Центра тот или иной объем желаемых полномочий и прав. В этом татарстанский политолог по-своему прав, однако если следовать такой логике, процесс федерализации России примет характер острой конкурентной борьбы с непредсказуемым финалом. Кроме того, говорить о равенстве стартовых условий республик и областей в составе России – значит (в лучшем случае!), выдавать желаемое за действительное.

В высшей степени своеобразная аргументация в пользу сохранения этнической асимметрии статусов субъектов РФ предложена М. Губогло, который абсолютно справедливо, казалось бы, отмечает: “В самом деле, вряд ли целесообразно ставить… задачи по нивелировке народов по численности, характеру расселения, долюм горожан и сельчан… Подобные безумные задачи столь же реальны, как попытки изобрести вечный двигатель”¹⁰. Полемический задор этого высказывания не вполне понятен: детальное знакомство с трудами российских ученых, так или иначе трактующих проблемы этнического федерализма, убедило меня в том, что такого рода задачи никогда и не посещали головы исследователей и политиков, ратующих за реформирование отечественной модели федерализма.

Прогнозируя дальнейшую эволюцию федеративных отношений в России, сторонники политического самоопределения онтологизированных этносов убеждают нас в неизбежности углубления различий в юридических статусах и фактических формах организации субъектов, составляющих Российскую Федерацию, в зависимости от этнокультурной специфики населения той или иной территории. С. Сироткин предсказывает, что “нарастание асимметричности, связанное со спецификой, с особенностями этногенеза каждого народа, – это не патология развития федерализма, а его нормальная закономерность. Это противовес либерально-демократической-Владимиро-Вольковической идеологеме о превращении России в совокупность губерний. Не губернизация, а как раз диверсификация форм, в которых организовано сосуществование множества народов на территории России”¹¹. Конструирование основ федеративной государственности, исходя из особенностей “этногенеза народов”, представляется при таком подходе вполне правомерным и разумным.

Тот факт, что Россия вовсе не уникальна в своей полиэтничности и, скорее, наоборот, может рассматриваться как более или менее моннациональное государст-

во, не убеждает сторонников сохранения “национальных” республик в составе России. По мнению Р. Хакимова, “доля нерусских народов в общей структуре населения страны не является решающим фактором, поскольку они живут компактно на исторической родине, они не нацменьшинства, а *коренные этносы с соответствующими претензиями на контроль над собственной территорией*. Это одна из главных причин асимметричности федерации в России”¹². Приведенное высказывание – яркая палитра концептуальных заблуждений. В нем представлена и претензия онтологизированного этноса на “свою” территорию, и утопичное желание поделить народы на коренных и некоренных в произвольно очерченных границах административных единиц, и имплицитное признание правомерности притязаний представителей одних “нерусских” народов на свою государственность и территорию в ущерб другим. Наконец, выстраивая цепь логических заключений в этой парадигме, Р. Хакимов должен был бы признать и правомерность претензий этнического большинства на контроль над собственной территорией.

Подобного рода научные труды тиражируются лишь для того, чтобы закамуфлировать внутреннюю противоречивость Основного Закона нашей страны, который, с одной стороны, провозглашает конституционное равенство всех субъектов Российской Федерации, а с другой – конституирует их разностатусность. Факт существования этого губительного для российской государственности противоречия много-кратно отмечался исследователями российского федерализма. С. Чешко еще в 1993 г., рассматривая различные версии конституции России, разработанные различными политическими структурами и предложенные россиянам как предмет “всенародного обсуждения”, констатировал, что практически все они поражены вирусом этнонационализма и в качестве концептуальной базы воспроизводят «одну из ложных идей перестроечной эпохи: идею о том, что субъекты федерации могут находиться в разной степени зависимости от федерального государства и в то же время быть “равноправными”»¹³. Здесь следует подчеркнуть уникальность российского опыта конструирования асимметричной федеративной государственности. И. Умнова и Н. Ермакова верно подметили, что в мировой практике имеют место асимметричные федерации, когда разные или, напротив, одинаковые по государственно-правовой природе субъекты наделяются разными правами, но нигде в мире не встретить формулу, согласно которой разные по государственно-правовой природе субъекты Федерации имеют равный статус. Это обстоятельство дает им основание для печально-гого вывода: “Российская конституционная формула построена на логической ошибке”, а посему «сколько бы ни ломали головы юристы над объяснением равноправия разных по статусу субъектов Федерации, предлагая парадигму “равноправие не есть равенство”, и юридически, и фактически Россия состоит из неравноправных по статусу субъектов Федерации»¹⁴.

В. Лысенко в этой связи весьма пессимистично заметил: “В Конституции провозглашается принцип равноправия всех... субъектов Федерации, хотя очевидно, что такое равноправие в обозримой перспективе недостижимо. Асимметричная Федерация в России существует de facto”¹⁵. При этом, по мнению целого ряда авторов, ответственность за “непродуманные действия по сохранению фактического неравенства субъектов Федерации”¹⁶ в равной степени лежит как на республиканских этнократах, так и на прежнем Президенте России, эксплуатировавшем суверенизаторские амбиции этнополитических элит в целях укрепления режима личной власти. Как по этому поводу справедливо заметил Р. Абдулатипов, “порой речь идет не о разделении полномочий между субъектами Федерации, а о разделении сфер влияния между политическими элитами”¹⁷.

Невозможность коренным образом преодолеть этнически обусловленную асимметрию федеративных отношений в сложившейся этнополитической ситуации приводила многих исследователей к осознанию необходимости разделить проблемы

равноправия и разностатусности. По словам П. Федосова, “решение вопроса о выравнивании статуса *de jure*” следовало “отложить до лучших времен, а равноправие *de facto* практиковать уже сейчас”¹⁸. Именно этот подход и реализован в региональной политике В. Путина.

Конфликтогенность этнического способа легитимизации асимметрии федеративных отношений

Этнический характер отечественной модели федерализма побуждает многих исследователей искать причины межэтнических конфликтов в несовершенстве федеративных отношений и дефектах региональной политики. Безусловно, такой подход к проблеме имеет право на существование: напряженность этноконтактной ситуации в значительной степени провоцируется делением граждан страны на “титульных” и “нетитульных”.

Однако в рамках этого вполне правомерного подхода существует точка зрения, согласно которой межэтническая напряженность возникает не из-за этнического принципа ранжирования субъектов федеративного государства и соответственно этнического ранжирования его подданных, а, напротив, вследствие недостаточной дифференциации региональной политики федерального Центра в отношении так называемых национальных территорий. Вот типичный пример такого суждения: “Межнациональные (межэтнические) конфликты – это своего рода реакция на неадекватные в отношении национальных регионов акции… Если говорить о генезисе межнациональных (межэтнических) конфликтов, то их первопричина (не вообще, а идеино-политического порядка) кроется в недостаточно тождественной интересам и потребностям национальных регионов политике Центра… Недостаточный учет, а тем более игнорирование своеобразия регионов порождает в конечном счете их оппозицию Центру. Межнациональные (межэтнические) конфликты – объективный показатель реальности такой оппозиции. Вот почему их можно рассматривать как форму разрешения противоречия между обществом (в лице регионов) и государством (в лице Центра). Форму, правда, своеобразную. Своеобразие ее – в адресовании недовольства, испытываемого национальными (этническими) общностями, проживающими в регионах, друг к другу вместо того, чтобы выразить это негативное отношение в виде требований, направленных на корректировку национальной политики Центра”¹⁹.

В приведенной цитате возражение вызывает прежде всего упоминание о “национальных регионах” (“национальные”, разумеется, в этом контексте означают “этнические”). Но если существуют “национальные” регионы, то, вероятно, должны существовать и “национальные”. Характерно, что в этой исследовательской парадигме “национальными” считаются те регионы, в населении которых представители этнических меньшинств играют заметную роль. Соответственно регионы, населенные представителями численно доминирующей этнокультурной общности, “национальными” не признаются. Заслуживает внимания и деление “первопричин” межэтнических конфликтов на первопричины “вообще” и первопричины “идейно-политические”. Но главный концептуальный изъян приведенного высказывания состоит в том, что автор смешивает региональную и “национальную” (т.е. этническую) политику Центра, забывая о том, что “национальная” (этническая) политика адресована не территориям, всегда населенным представителями различных этнокультурных общностей, а носителям той или иной этнокультурной идентичности. Именно такого рода смешение и представляет собой серьезный конфликтогенный фактор, поскольку “национальная политика”, направленная на удовлетворение этнокультурных запросов представителей только одной из проживающих на данной территории этнокультурных общностей, неизбежно ставит представителей всех прочих культур-

но отличных групп в дискриминируемое положение, так же как провоцирует конфликт в межрегиональных и межэтнических отношениях дифференцированная, селективная региональная политика в отношении территорий с иноэтничным (по отношению к этническому большинству населения страны) населением и территорий, на которых численно доминируют русские.

Сейчас можно с известной долей уверенности утверждать, что потенциал национализма республиканских этнополитических элит исчерпан, институционализированная этносоциальная дискриминация представителей “нетитульных” этнокультурных групп в республиках (прежде всего русских, на которых идеологами этнократии возложена ответственность за все ошибки и преступления тоталитарного прошлого) создала серьезный деструктивный потенциал русского национализма. Асимметричный этнанизированный федерализм в условиях затяжного социально-экономического и политического кризиса 1990-х годов продуцировал и продолжает продуцировать сейчас недовольство русского населения республик и русских региональных элит в российских областях. В. Иванов констатирует: “Происходит осознание собственного относительно низкого статуса у русских. Пока это проявляется на уровне заявлений политических лидеров. Но отнюдь не исключено расширение этого осознания, что при отсутствии своевременной реакции верхов может привести к росту напряженности в межнациональных отношениях”²⁰. В этом контексте следующий ниже прогноз не представляется излишне пессимистичным: “Если сегодня Россия не сможет перейти к более демократическим и единообразным формам организации государственного устройства, выработать механизмы функционирования полиэтнического общества, то проблема взаимодействия русского и нерусского национализмов может обернуться кровавыми последствиями”²¹.

Впрочем, в отечественной литературе представлена и стоящая особняком точка зрения, согласно которой “не было кризиса отношений ни между национальностями (этносами), ни между субъектами Российской Федерации. Была ожесточенная борьба за власть в Москве...”²². Что касается кризиса отношений между “этносами”, то, действительно, его не было, потому что таких кризисов просто не бывает. Это яркий пример примордиалистского мифотворчества. Бывают социальные, экономические, политические и другие конфликты между группами индивидов, конфликты интересов, которым по тем или иным причинам приписывается или придается этнический характер. Теперь о роли Москвы. Да, несомненно “парад суверенитетов” был прямо спровоцирован московскими политическими элитами. Но невозможно утверждать, что М. Шаймиев, М. Рахимов, М. Николаев и другие республиканские руководители в этом “параде” участия не принимали, не имели к нему никакого отношения и всегда были сторонниками единой и неделимой России. Что же касается утверждения о бесконфликтности горизонтальных федеративных отношений, то подавляющее большинство политиков и исследователей полагают, что неумные амбиции республиканских этнополитических элит привели к уродливой деформации бюджетных отношений и спровоцировали острейший кризис межсубъектных отношений.

Вполне очевидно, что рационально объяснить конституционное противоречие между декларируемым равенством и реальными статусными различиями субъектов Российской Федерации практически невозможно. Противоречие это – следствие беспринципных компромиссов, заключаемых Центром с субъектами-фаворитами, и оно в принципе не может быть концептуализировано. Не вызывает сомнения тот отмеченный В. Тишковым факт, что “асимметричный федерализм в России обусловлен... политическим этнонационализмом”²³. Вне этнополитической конъюнктуры вполне аксиоматичным можно считать положение С. Чешко, согласно которому “нормальное федеративное устройство предполагает безусловное равноправие и безусловно равное ограничение в правах всех субъектов федерации”²⁴.

Проект модернизации асимметричной этнокультурной федерации

Очевидная конфликтогенность существующей модели этнического федерализма побуждает противников унитарной России искать альтернативные формы федеративного устройства российского государства. При этом некоторые специалисты склоняются к мысли о необходимости сохранения известной асимметрии субъектов федерации и, соответственно, селективной, дифференцированной региональной политики, другие настаивают на унификации статусов, прав и обязанностей субъектов федеративного государства при соблюдении единых принципов взаимоотношений между федеральным Центром и регионами.

В первом случае, как правило, руководствуются таким соображением: “Новое состояние России – лавинообразный процесс нарастания различий между регионами в образе жизни их населения, целевых установках, способах достижения успеха, в мироощущении. Идет активное отторжение прежней системы выравнивания регионов России под общий ориентир, под одну схему”²⁵. Подобная абсолютизация процесса регионализации России нам представляется явным преувеличением. Во многом этот процесс, вполне отчетливо проявившийся в годы правления Б. Ельцина, был обусловлен политической конъюнктурностью и субъективной селективностью отношения Кремля к различным регионам страны, точнее, к региональным политическим лидерам, а также спецификой форм и способов приватизации, предпочтительных и удобных в силу ряда обстоятельств для региональных элит. Немаловажным фактором, провоцировавшим тенденцию к автаркизации территорий, был затяжной экономический кризис и связанный с ним процесс экономической дезинтеграции страны. В более широком историческом контексте нельзя не принять во внимание процессы объективно необходимой межрегиональной экономической интеграции, глобализации, унификации и урбанизации образа жизни, этнокультурной миксации населения.

Тем не менее многие ученые при определении характера федеративных отношений предлагают исходить из наличия заметных различий в природно-климатических условиях, обеспеченности сырьем и энергетическими ресурсами, в уровне развития производства, демографическом и социальном потенциале населения и пр. В силу этих объективных различий региональная и федеративная политика Центра должна быть дифференциированной.

Руководствуясь этими соображениями, Ж. Тощенко предлагает свою версию модернизации федеративного устройства страны. Кризис федеративных отношений в “эпоху Ельцина”, деградация российской государственности привели этого исследователя к мысли о том, что «сохранять сложившуюся ситуацию невозможно, и нужен реально действующий инструмент, который оптимизировал бы ось “Центр – регионы”. Таким методом явилось бы последовательное, продуманное и в каждом случае глубоко аргументированное применение принципа асимметрии...»²⁶.

Аргументируя декларированную необходимость соблюдения принципа асимметрии, автор предлагает учитывать три фактора. «Во-первых, субъекты Федерации серьезно различаются между собой своими экономическими возможностями... Во-вторых, асимметричность построения отношений “Центр – регион” обусловлена и этническим фактором... В-третьих, необходимость асимметричного устройства обусловлена и серьезными социально-культурными различиями, степенью квалификации и образованности работающего населения, насыщенностью территории учреждениями образования, науки и культуры»²⁷.

Как мы видим, этнический фактор Ж. Тощенко признает серьезной детерминантой асимметрии федеративного устройства России, а этнический аспект является существенным элементом предложенного им проекта модернизации. Исследователь констатирует, что “в составе Российской Федерации 32 национально-государственных и национально-территориальных образований... Только в пяти из них титуль-

ное население превышает число людей, представляющих другие народы". Но вывод из этой констатации следует, на наш взгляд, совсем не бесспорный: "Очевидно, что с республиками с преобладающим числом титульного населения должны быть построены иные отношения, чем с теми из них, где незначительно число коренных жителей. В этой связи нельзя не выделить и те республики, где процессы ассимиляции зашли достаточно далеко и глубоко. В них сложилась иная социально-культурная среда, которая отличает их от территорий, где процессы сохранения титульного этноса достаточно стабильны и устойчивы. Конечно, в будущем эти отношения будут в большей степени рационализированы, чтобы ...вести на нет такие явления, как существование Еврейской автономной области, которая не отвечает никаким стандартам, но поддержание которой обусловлено политическими соображениями"²⁸.

Приведенная цитата вызывает при внимательном прочтении массу вопросов. Неясно, почему с республиками, в которых "титульное" население численно преобладает, следует строить иные отношения, нежели со всеми прочими субъектами Федерации? Почему этничность в этой ситуации должна быть сопряжена с какими бы то ни было преференциями? Как в таком случае быть с конституционным принципом гражданского равноправия? Кроме того, автор явно заблуждается относительно "коренных жителей". Наряду с "титульной" этнокультурной общностью, коренными на территории "национальной" республики могут быть и носители иной культурной идентичности. Почему, например, эвены или эвенки "менее коренные" в Якутии, нежели якуты? Или татары в Башкирии? Кто будет определять, кто на данной территории коренной, а кто не очень? А главное, зачем? И почему характер федеративных отношений должен зависеть от степени этнокультурной ассимиляции населения субъекта Федерации? Каким "стандартам" должны отвечать "национальные" субъекты Федерации, чтобы их существование было признано правомерным? Наконец, "поддержание" каких этногосударственных или этнотERRиториальных образований обусловлено какими-то иными, кроме "политических", соображениями? И что это за соображения? Ответы на эти вопросы нам, в отличие от Ж. Тощенко, не представляются столь уж очевидными.

Странной представляется и мысль относительно прямой зависимости федеративной политики от степени интегрированности в европейскую культуру. Он полагает, в частности, что "нельзя игнорировать и степень интегрированности ряда народов в общеевропейскую и производную от нее русскую культуру... Так, общность интересов русского народа и народов Поволжья закреплена многовековой совместной жизнью, позволяющей серьезно сблизить эталоны поведения, образ жизни, потребность в науке и культуре. Степень интегрированности других народов и народностей серьезно различается, и это не может быть не учтено при выработке отношений между Центром и соответствующими регионами"²⁹. Неожиданной с точки зрения этнологии выглядит утверждение об общности интересов русского народа и народов Поволжья. Даже если следовать логике автора, то следует признать, что народы Поволжья весьма различны, и степень этнокультурной близости, например, мордвы и русских совершенно иная, нежели степень близости татар и русских. Примечательно и деление этнических общностей на "народы" и "народности". Но главное, у народа, а уж тем более у народов, нет и не может быть общих интересов. Народ (этнокультурная общность) – социально дифференцированное множество, интересы же различных социальных групп часто различны, а порой и прямо антагонистичны.

Предлагая свой проект нового федеративного устройства страны, Ж. Тощенко утверждает: "Асимметрия не отвергает основополагающих принципов, которые должны соблюдать... все без исключения субъекты Федерации"³⁰. С этим утверждением, пожалуй, можно согласиться, и то при условии, что асимметрия прав и обязанностей субъектов Федерации обусловлена не этническим фактором.

Нужно отдать должное автору рассматриваемого проекта: оценивая перспективу реализации своей версии модернизации асимметричной федерации в политической практике, он предлагает “видеть и возможные опасности в процессе реализации ее требований”. Суть этой опасности состоит, по его мнению, в том, что «политические деятели Центра то ли в силу своих амбиций, то ли под влиянием финансовой олигархии будут стремиться к тому, чтобы держать регионы “на коротком поводке”. И поэтому они будут сопротивляться всякому расширению прав и полномочий республик, краев и областей. Но таким попыткам с не меньшей силой будут сопротивляться местная олигархия, региональные и националистические лидеры. Они будут стремиться… потеснить Центр там, где нет объективной целесообразности, но есть узкоэтнические интересы региональных и национально-политических элит»³¹.

Фактически Ж. Тощенко сам сознает, что модернизированная по его рецепту федерация унаследует от ныне существующей все конфликтогенные факторы и противоречия. Консервируя асимметрию прав и обязанностей субъектов федерации (тем более асимметрию, обусловленную этнокультурной спецификой населения регионов), пусть даже в модернизированном и рационализированном виде, мы фактически пролонгируем затяжной кризис федеративных отношений в России.

Весьма близка к рассмотренной версии реконструкции федеративных отношений и позиция В. Лысенко, который полагает, что “полностью уравнять в правах *республики как национально-территориальные образования и края и области как территориальные образования не удастся и не нужно*. Речь должна идти только о специфических правах, связанных с особенностями национального состава и национальных отношений в республиках (право на второй государственный язык, на национальную культуру), но отнюдь не с социально-экономическими и политическими правами и, тем более, льготами и привилегиями”³². Вряд ли с этой позицией можно согласиться безоговорочно. Возражение вызывает прежде всего устойчивый стереотип, согласно которому республики представляют собой “национально-территориальные” образования, а области и края – просто территориальные. Предполагается, что республики (даже если “титульное” население в них составляет меньшинство) населены “национальностями”, а области (даже если русское население в них составляет абсолютное большинство) – людьми, лишенными “национальности”, т.е. этнокультурной идентичности. Из этого следует вывод, что в “специфических правах” на “национальную культуру” края и области просто не нуждаются. Этот сталинский стереотип вреден не только для русских и всех прочих “нетитульных народов”, проживающих на территории России, но и для представителей тех этнических общностей, которые имеют собственные “национальные республики”. Напомним, например, что две трети татар проживают за пределами Татарстана. Право на “национальную культуру” отнюдь не должно зависеть от места проживания гражданина страны, оно должно быть экстерриториальным и реализовываться персонально в рамках национально-культурной автономии. То же самое можно сказать и о языковой политике. Провозглашение же республиканских “государственных” языков на практике становится инструментом этносоциальной дискриминации “нетитульного” населения, конъюнктурным лозунгом, призванным обеспечить этническую мобилизацию в нужное время. Коль скоро это так, то и культурно-языковые аргументы в пользу асимметрии федеративных отношений вряд ли можно считать убедительными.

Отрицание конституированной статусной асимметрии

Именно в силу этого обстоятельства нам ближе и понятнее иная точка зрения. Исследователи, оценивающие асимметрию этнофедеративной модели российской государственности в другой, конструктивистской парадигме, чаще всего сходятся во мнении, что “любая попытка придать отношениям конкретного субъекта Федера-

ции с Центром характер исключительности *разваливает Федерацию изнутри*³³. Это тем более опасно, когда формальным основанием для различий в статусе субъектов федеративного государства выступает этнокультурная идентичность части населения, проживающего на данной территории. В этом случае помимо угрозы распада федерации реально существует угроза острых межэтнических противостояний. Претензия на особую сущность “национальных” республик как основание статусной исключительности (см., например, работы Р. Тарнопольского³⁴) не выдерживает никакой критики. “Ниакие этнические, расовые, языковые, политические, культурные и религиозные основания не могут оправдать неравноправие субъектов, кем бы субъекты ни являлись: индивидуумами, общественными организациями или частями федеративного государства”³⁵.

Как по этому поводу остроумно заметил С. Валентей, «всем известно, к чему приводит деление детей на любимых и нелюбимых. В рассматриваемом случае результат был аналогичен – полное неуважение “детей” (субъектов Российской Федерации) к “родителям” (Центру) и друг другу»³⁶. В другой работе этого исследователя мы находим объективную оценку последствий целенаправленной деформации федеративных отношений в постсоветской России: «Нечеткость статуса субъектов Российской Федерации, в частности лишь формальная констатация в Конституции их равенства, привели к тому, что разные регионы по-прежнему обладают различной компетенцией и несут различную меру ответственности перед государством и гражданами. Итог отмеченной неопределенности многогранен. Он в перманентной бюджетной войне Российской Федерации и ее субъектов, в полной неопределенности вопроса о собственниках на подавляющую часть объектов, отнесенных в Конституции к так называемому “совместному ведению”; в практике назначения Центром глав администраций; в заключении договоров между Российской Федерацией и некоторыми ее субъектами вне каких бы то ни было общих принципов (а значит – вне учета интереса других регионов); в неопределенности границ и форм вмешательства исполнительной и законодательной власти Российской Федерации в компетенцию ее субъектов; в навязывании регионам моделей преобразований, не учитывающих их социально-экономическую, социокультурную и прочую специфику, в практике невыполнения Центром принятых на себя обязательств перед местами»³⁷.

Очевидно, что все это порождало и порождает центробежные ускорения в федеративном государстве, в особенности в условиях затяжного структурного кризиса. Но это лишь два аспекта проблемы асимметрии федеративных отношений – политический и экономический. Существует помимо этого еще один важный аспект, который значительно реже становится предметом обсуждения специалистов. Суть его состоит в том, что “развитие процессов в сторону формирования асимметричной Федерации зачастую игнорирует наличие общероссийских интересов по укреплению идентичности россиян как представителей единой политико-экономической и социокультурной общности”³⁸. Отмеченные процессы ничуть не менее опасны, чем процессы деформации бюджетных отношений и отношений между политическими элитами. Идеологическое педалирование этнической и региональной идентичности в ущерб идентичности общегражданской, государственной, российской создает прямую угрозу целостности страны.

На рубеже столетий политической элитой России была осознана латентная опасность наращивания асимметрии федеративных отношений. Реформы государственного управления, инициированные В. Путиным уже в первый год его президентского правления, стали свидетельством того, что экспертное сообщество Кремля уже во второй половине 1990-х годов пришло к выводу о необходимости изменения вектора региональной политики. Идея симметричной федерации была к этому времени достаточно четко концептуализирована и наиболее влиятельными региональными лидерами России. Орловский губернатор Е. Строев, тогда – глава Совета Федера-

ции, сформулировал мятежное умонастроение сенаторов, представлявших крупные области-доноры, следующим образом: “Главной задачей, которую в этой связи предстоит решить, является выработка и законодательное закрепление общих для всех субъектов Российской Федерации принципов и норм взаимодействия с федеральным Центром”³⁹.

Вместе с тем бурные политические катаклизмы минувшего десятилетия привели многих к заключению о том, что исправление деформаций государственного устройства должно производиться без потрясений и революционной ломки сложившейся модели федерации. В первой половине 1990-х годов республиканские этнократы в погоне за преференциями апеллировали к действующей Конституции страны, а теперь к ней же апеллируют сторонники унификации прав и обязанностей субъектов Российской Федерации. Благо внутренняя противоречивость Основного Закона позволяет это делать и тем, и другим. Было решено, что “Конституция фиксирует равноправие субъектов Федерации между собой и их равенство во взаимоотношениях с федеральным Центром, что является достаточным для признания базовой модели Российской Федерации как формально или исходно симметричной”⁴⁰.

В этом контексте и рассматриваются проекты изменения структуры отечественной модели федерализма в направлении придания объемам прав и полномочий субъектов более или менее пропорциональных соотношений. (Содержание таких проектов известно – это идеи укрупнения субъектов федерации или отказ от таковой в пользу унитарного государства, строительство новой федерации как внеэтнической формы территориальной демократии и т. д.) Однако большинство исследователей, моделирующих будущее российской государственности в этой парадигме, сходятся во мнении о том, что “в любом случае подход к реструктуризации федеративных отношений в стране может быть только экономическим и только универсальным – для всех действующих и потенциальных субъектов Федерации, независимо от того, включают ли они в себя некую национальную основу или нет”⁴¹.

Пожалуй, единственным исключением из этого правила можно считать позицию С. Митрохина, который полагает, что «вопреки расхожему мнению о позитивности выравнивания статусов регионов, “подтягивание” непривилегированных субъектов РФ почти до уровня республик содействовало общему разрывлению Федерации и утрате централизованного контроля за соблюдением российского законодательства теперь уже не только республиками, но и всеми субъектами РФ. Они активно включаются в процесс “догоняющей суверенизации, в ходе которого привилегии, дарованные отдельным республикам, осваиваются подавляющим большинством российских регионов и становятся фактором расшатывания всей государственной системы”»⁴².

Безусловно, политическое и экономическое фрондерство губернаторов в эпоху правления Б. Ельцина отнюдь не способствовало укреплению российской государственности. Но при всем том этнополитический контекст противостояния губернаторов российских областей и президентов “национальных” республик следует оценивать исключительно позитивно. Именно бунт региональных лидеров побудил Кремль начать движение в сторону исправления опасной асимметрии российского федерализма и прежде всего отказа от дискриминации областей в сфере бюджетных взаимоотношений между федеральным Центром и субъектами федерации.

* * *

Асимметричное устройство Российской Федерации по-разному интерпретируется учеными, политиками и публицистами.

Те, кто склонен онтологизировать этносы и, соответственно, декларируют свою приверженность к политическим формам реализации права на свободу этнической самоидентификации, настаивают на необходимости и впредь сохранять в составе

федеративного государства два десятка субъектов имеющих особый государственный статус и сопряженные с этим статусом особые привилегии и полномочия. При этом рациональное объяснение причины того, почему представители именно этих двух десятков этнокультурных сообществ получили эксклюзивное право на создание “своей” этнической государственности, либо отсутствует, либо сводится к три-виальной констатации: “так исторически сложилось”. Напротив, те, кто видит в этничности лишь акт отождествления индивида с той или иной культурной традицией и потому отдает предпочтение экстерриториальным формам реализации права индивидов на этнокультурную самоидентификацию, настаивают на конфликтогенности принципа асимметричной федерации и не считают убедительным довод “так исторически сложилось”. Они заявляют о неправомерности конституирования особых статусов и прав “национальных” республик в составе России.

Первые уверены в том, что “национальная специфика” населения республик служит достаточным основанием, чтобы требовать перераспределения совокупного бюджета федеративного государства (в форме особых бюджетных отношений с федеральным Центром, эксклюзивных налоговых прав, трансфертной политики, дотаций и пр.) в пользу этногосударственных субъектов Российской Федерации. Вторые, напротив, считают подобное перераспределение федеральных доходов проявлением этнической и региональной дискриминации в отношении представителей “нетитульных” этнических групп и административно-территориальных субъектов федеративного государства.

Одни настаивают на необходимости получения дополнительных финансовых ресурсов под предлогом “возрождения” культуры “титульного” этноса, другие отказываются видеть различия в потребности финансирования этнокультурных запросов “титульных” и “нетитульных” граждан России.

Примечания

¹ Бухвальд Е. Новая стратегия реформ и перспективы российской государственности // Федерализм. 1999. № 2. С. 51.

² Золотарева М.В. Федерация в России: проблемы и перспективы. М., 1999. С. 42. См. также: Чиркин В.Е. Модели современного федерализма: сравнительный анализ // Государство и право. 1994. № 8–9. С. 150–158; Умнова И., Ермакова Н. Исторический и современный опыт асимметрии государственного устройства России // Федерализм в России. Казань, 2001. С. 296.

³ Сироткин С. Выступление в дискуссии // Право народов на самоопределение: идея и воплощение: Матер. науч.-просвет. семинара. Москва, 22–23 марта 1997 г. / Сост. А.Г. Осипов. М., 1997. С. 70–71.

⁴ Барциц И.Н. Категория “суверенитет” в правовой теории и практике Российской Федерации // Автореф. дис. ... канд. юр. наук. М., 1995. С. 18.

⁵ Столяров М.В. Россия в пути. Новая федерация и Западная Европа. Казань, 1998. С. 8.

⁶ Абдулатипов Р. Россия на пороге XXI века: состояние и перспективы федеративного устройства. М., 1996. С. 80.

⁷ Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России. М., 1995. С. 119.

⁸ Золотарева М.В. Указ. соч. С. 46.

⁹ Мухаметшин Ф. Федерализм в России: состояние и перспективы развития // Казанский федералист. 2002. № 1. С. 8.

¹⁰ Губогло М.Н. Может ли двуглавый орел летать с одним крылом? Размышления о законотворчестве в сфере этногосударственных отношений. М., 2000. С. 191.

¹¹ Сироткин С. Указ. соч. С. 71.

¹² Хакимов Р. Об основах асимметричности Российской Федерации. С. 267.

¹³ Чешко С.В. Конституционная реформа и национальные проблемы в России // Этнограф. обозрение. 1993. № 6. С. 39.

¹⁴ Умнова И., Ермакова Н. Указ. соч. С. 297.

¹⁵ Лысенко В.Н. Разделение власти и опыт Российской Федерации // Федерализм власти и власть федерализма. М., 1997. С. 166.

- ¹⁶ Иванченко Л.А. Управление региональной экономикой федеративного государства. Организационные и правовые приоритеты. М., 1998. С. 18.
- ¹⁷ Абдулатипов Р. Указ. соч. С. 24.
- ¹⁸ Федосов П. Федерация в России – некоторые вопросы теории // Федерализм в России. С. 11.
- ¹⁹ Иордан М.В. Центр-регион: формула взаимосвязи (подход к проблеме) // Федеральный центр и субъекты Российской Федерации: финансовые взаимоотношения и механизмы социальной поддержки населения: Матер. науч. сессии Академии социальных наук РФ 5 декабря 1996 г. / Под ред. Г.В. Осипова. М., 1997. С. 43–44.
- ²⁰ Иванов В.Н. Россия федеративная... С. 18.
- ²¹ Васильева О. Есть ли будущее у этнического федерализма в России? // Новое время. 1995. № 2–3. С. 19.
- ²² Губогло М.Н. Указ. соч. С. 188.
- ²³ Тишков В. Pro et Contra этнического федерализма в России // Федерализм в России. С. 24.
- ²⁴ Чешко С.В. Указ. соч. С. 39.
- ²⁵ Мерзликин Н.В. Разработка доктрины региональной политики – назревшая необходимость // Федеральный центр и субъекты Российской Федерации... С. 46.
- ²⁶ Тощенко Ж.Т. Асимметрия как принцип национального и федерального строительства // Федеральный центр и субъекты Российской Федерации... С. 56.
- ²⁷ Там же. С. 57–59.
- ²⁸ Там же. С. 58.
- ²⁹ Там же. С. 59.
- ³⁰ Там же. С. 57.
- ³¹ Там же. С. 59.
- ³² Лысенко В.Н. Договорные отношения как фактор обострения противоречий краев и областей с республиками // Асимметричная федерация: взгляд из Центра, республик и областей. С. 15.
- ³³ Абдулатипов Р. Указ соч. С. 35.
- ³⁴ Тарнопольский Р.И. Теоретические проблемы республиканской конституции: Матер. науч. конф. // Сов. государство и право. 1992. № 2. С. 23.
- ³⁵ Золотарева М.В. Указ соч. С. 45.
- ³⁶ Валентей С.Д. Федерализм: российская история и российская реальность. М., 1998. С. 87.
- ³⁷ Валентей С. Российские реформы и российский федерализм // Федерализм. 1996. № 1. С. 29.
- ³⁸ Гусейнова Н.А., Ладодо И.В., Назаров М.М. О развитии федерализма // Федеральный центр и субъекты Российской Федерации... С. 87.
- ³⁹ Строев Е. Российский федерализм: нужно идти дальше общих формул // Федерализм. 1996. № 3. С. 8.
- ⁴⁰ Бухвалльд Е. Указ. соч. С. 51.
- ⁴¹ Там же. С. 53.
- ⁴² Митрохин С. Дефективный федерализм: симптомы, диагноз, рецепты выздоровления // Федерализм. 1999. № 2. С. 63.

V. R. F i l i p p o v . The Asymmetrical Construction of Ethnic Federalism

In the mid-1990s, the article states, the key issue in the development of federalism in Russia became a choice between the system of symmetrical federation and that of asymmetrical federation. In this connection, the author makes a critical analysis of the debates around the question of differences among various subjects of the Russian Federation as defined by constitutional regulations and statutes. The premise that the author explores is that the asymmetry principle implies a state of constitutionally ratified inequality.